

Nota Técnica n. 01/2019

Recife, 14 de janeiro de 2019.

Assunto: Melhoria da eficiência no compartilhamento de informações previdenciárias relevantes pelos Cartórios de Registro Civil ao INSS, através do Sistema SIRC.

Relator: Juiz Federal Luiz Bispo da Silva Neto

RELATÓRIO

- 1.** O Centro de Inteligência da Seção Judiciária de Pernambuco, criado pela Portaria n.º 1.079/2017 da Direção do Foro da SJPE, vem apresentar Nota Técnica com sugestões para prevenção de demandas repetitivas, por meio de maior eficiência no compartilhamento de informações relativas a óbitos, buscando celeridade na cessação de benefícios previdenciários percebidos pelo falecido e eventualmente sacados irregularmente.
- 2.** A sugestão de estudo iniciou-se ao perceber uma repetição de casos similares, trazidos tanto ao juízo cível quanto criminal, oriundos de percepção irregular de benefícios previdenciários pelos familiares ou conhecidos de pessoas mortas, seja em ação de ressarcimento ou mesmo ação penal por estelionato previdenciário.
- 3.** Alguns réus alegam o desconhecimento próprio da irregularidade, acreditando que o benefício ativo constituiria uma espécie de auxílio-funeral, ou mesmo admitem que fizeram os saques em função da facilidade, já que possuidores de procuração do morto, possibilitando a retirada dos recursos sem maiores dificuldades.
- 4.** Em notícia extraída do sítio da Controladoria-Geral da União, percebe-se bem que o problema, além de atual, é dramático:

Durante cruzamento da folha de pagamento (Maciça) com o Sistema de Controle de Óbitos do INSS (Sisobi), realizado entre janeiro a agosto de 2016, foram encontrados 101.414 segurados que receberam em conta

corrente, mesmo registrados como falecidos na base de dados. Em média, cada benefício irregular resultou em quatro pagamentos mensais. O prejuízo, se calculado o período de oito meses analisado pelos auditores, é da ordem de R\$ 460 milhões.

Também foram identificados casos mais graves: há 1.256 segurados que constam do Sisobi como falecidos em 2005 e que receberam benefícios previdenciários em 2016¹.

5. Outrossim, identificou a dita auditoria que pelo menos R\$ 1 bilhão em recursos do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) encontravam-se bloqueados em bancos, cuidando-se de pagamentos de benefícios, como aposentadorias, transferidos para contas de pessoas mortas —, e o INSS enfrenta dificuldade para conseguir a devolução de ditos valores.

FUNDAMENTAÇÃO

6. Constatado o problema, iniciou-se um estudo de como a informação do óbito chega até o INSS, elemento fundamental para possibilitar a cessação do benefício previdenciário.

7. Sabe-se que a Lei n.º 6.015/73 (Lei de Registros Públicos), no seu art. 77, determina que nenhum sepultamento será feito sem a lavratura da respectiva certidão de óbito.

8. Tal exigência, via de regra, encontra-se igualmente presente nas legislações municipais e regulamentos de cemitérios.

9. Partindo dessa premissa, que o Cartório é procurado pelos familiares ou responsáveis pelo enterro, para lavratura da competente certidão de óbito, a serventia já tem em seu poder informações relevantes do passamento do cidadão.

10. Ou seja, o Estado, por seu delegatário, tem o exato conhecimento do óbito do beneficiário da Previdência Social, mas não compartilha com eficiência

¹<http://www.cgu.gov.br/noticias/2017/09/atuacao-da-cgu-levara-bancos-a-restituir-inss-valores-pagos-apos-obito-dos-beneficiarios>

a informação. Como consequência, demora-se na cessação do benefício previdenciário, pagando indevidamente a pessoa falecida, o que dá azo ao cometimento de fraudes diversas e um substancial incremento no déficit da previdência social.

11. De fato, cabe apontar que, nos termos do art. 68 da Lei n.º 8.212/91², o Titular do Cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais fica obrigado a comunicar, ao INSS, **até o dia 10 de cada mês, o registro dos óbitos ocorridos no mês imediatamente anterior**³, devendo da relação constar a filiação, a data e o local de nascimento da pessoa falecida.

12. A ausência da prestação da informação acima referida tem como consequência a imposição de multa prevista no art. 92 da Lei n.º 8.212/91, que poderá variar de R\$ 1.812,87 a R\$ 181.284,63 (valores aproximados por mera atualização monetária).

13. Todavia, a prática revela que a informação é prestada a destempo, muitas vezes, incorretamente, ou mesmo sequer é transmitida.

14. A multa acima mencionada não tem nenhuma efetividade, pois não se tem notícias de sua cobrança (não há auditores vinculados ao INSS para efetivar a lavratura da multa).

15. Não se desconhece no CNJ um procedimento – iniciado em março de 2016 – que busca por luzes sobre o tema da multa pela não informação dos óbitos (proc. 0001106-65.2016.2.00.0000), mas que até a presente data não houve o respectivo arremate.

SISTEMA SIRC

16. A solução para o problema em liça, ao menos o que os estudos preliminares indicam, estariam no aproveitamento do ato em que o cartório lavra a certidão de óbito, por meio da informática.

17. Esse tratamento da informação é feito atualmente pelo Sistema Nacional de Informações de Registro Civil – SIRC – criado pelo Decreto n.º 8.270/2014. *O Sistema conta com um Comitê Gestor que estabelece as*

²O prazo do art. 68 da Lei n.º 8.212/91 será denominado no texto de “prazo legal”.

³ De acordo com a previsão legal, a informação deve ser enviada em um período de no máximo 40 dias (óbito ocorrido no início do mês) a 10 dias (óbito ocorrido no final do mês).

diretrizes para funcionamento, gestão e disseminação do Sistema e monitora o uso dos dados nele contidos. A coordenação do Comitê é exercida de forma compartilhada entre a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e o Ministério da Previdência Social⁴.

18. É através dele que as serventias enviam as informações coletadas para a base nacional, permitindo o compartilhando dos dados com os demais órgãos públicos, em especial o INSS.

19. Mas qual a razão da continuidade de fraudes e pagamentos indevidos pós óbito?

FALHAS ENCONTRADAS

20. Análises empíricas indicam que a problemática persiste porque a informação, via de regra, não segue em tempo real, porquanto não há uma integração do sistema da serventia com o SIRC, de modo que o Cartório, na melhor das hipóteses, encaminha os dados no dia 10 do mês seguinte ao dia em que o registro do óbito é realizado, na forma da previsão art. 68 da Lei n.º 8.212/91 (uma regra prevista há quase 30 anos, quando não havia a circulação da informação dos dias atuais).

21. Saliente-se que a informação do cartório poderá seguir, basicamente, por duas vias, quais sejam:

SIRC Web Services – Há uma integração entre os sistemas da própria Serventia com o SIRC, permitindo a interoperabilidade, além de facilitar o uso, bem como possibilitar atualização de forma simultânea e em tempo real.

SIRC WEB Internet – Aqui a Serventia envia as informações por meio de um navegador, utilizando-se de senha própria, local onde serão exportados os arquivos ou mesmo as informações.

22. Note-se, ainda, que há cartórios que simplesmente não enviam os dados, pois o sistema de cobrança de multas é falho, ou há ainda aqueles que enviam os dados, mas com informações falhas⁵.

⁴http://www.sirc.gov.br/static/manuais/recomendacoes_tecnicas_sirc.pdf

⁵ Por exemplo, nome do falecido igual ao do declarante do óbito, data o óbito em década ou século diverso do atual, entre tantos outros.

23. Não bastasse, em alguns Estados, como Pernambuco, as informações não são repassadas diretamente pelos Cartórios para o SIRC, e sim, antes, consolidadas por uma Central de Registros Cíveis, que fica responsável pelo encaminhamento de toda uma massa de informações.

24. Nessa última hipótese, o Cartório não se comunica diretamente com o sistema SIRC, e sim com a dita Central, de modo que há possibilidade de a informação ser repassada com atraso. Há, ainda, outra perda, pois, ao não se conectar diretamente com o SIRC, a serventia deixa de ter acesso ao relatório das inconsistências das informações, gerado pelo próprio sistema, o que permitiria um rápido saneamento das incorreções, necessárias ao procedimento de cessação do benefício previdenciário.

ATUAÇÃO JUNTO À CORREGEDORIA DO TJPE

25. Ciente da problemática exposta na presente Nota Técnica, através de reunião marcada entre os membros do Centro de Inteligência da SJPE e o Corregedor-Geral da Justiça do TJPE, Desembargador Fernando Cerqueira, juntamente com os Juízes Auxiliares da Corregedoria, Juiz corregedor auxiliar do extrajudicial da Capital, Carlos Damião e o Juiz corregedor auxiliar do extrajudicial do Interior, Janduhy Finizola, nasceu a proposta para que as Serventias de Registro Civil encaminhem as informações relacionadas a óbitos ao INSS no prazo de 24 horas.

26. Para tanto, foi editado o Provimento n.º 009/2018 do TJPE, que dispôs sobre a redução do prazo para que os Oficiais do Registro Civil de Pessoas Naturais do Estado de Pernambuco remetam a comunicação dos óbitos registrados na Serventia.

27. Alterou-se, assim, o art. 611 do Código de Normas do Estado de Pernambuco, de modo que o prazo para envio das relações de óbitos registrados na Serventia passou a ser de 24 horas.

28. Para melhor ilustrar a importância da alteração normativa, o INSS relata⁶ que em maio de 2018 (antes da vigência do Provimento n.º 009/2018), foram

⁶ Informações cedidas por Tatiana Silva Barbosa, responsável pelo Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (SIRC) no INSS e chefe substituta da Divisão de Integração de Cadastros.

registrados no SIRC 5.316, com 1.318 certidões de óbito encaminhadas em 24 horas (24,79%) e 585 certidões de óbitos enviadas fora do prazo estabelecido pelo art. 68 da Lei n.º 8.212/91. Anote-se que 4.731 certidões de óbito foram enviadas dentro do prazo legal, sendo que a média de tempo gasto no envio das informações pelos cartórios foi de 20 dias.

29. O Pagamento pós óbito, por conta de informações prestadas fora do prazo legal, gerou um prejuízo na ordem de **R\$ 2.443.172,00**. Já o pagamento indevido mesmo cumprindo o prazo legal (**excluindo os enviados em 24 horas**), alcançou a quantia de R\$ 682.636,00 (em tese, mesmo observando o prazo previsto em lei, por ser muito longo, há possibilidade de pagamento de duas competências indevidas, ou até a terceira, se o prazo percorrer o período de pagamento do décimo terceiro).

30. Já no período posterior à vigência do Provimento n.º 009/2018, em novembro de 2018, foram inseridos no SIRC 4.279 registros de óbitos, sendo que 32,22% (1.379) foram enviados em 24 horas e só 62 certidões foram enviadas fora do prazo legal (1,45%). Restou apontado que 4.217 certidões de óbito foram enviadas dentro do prazo previsto em lei, todavia, **a média de envio das informações pelos cartórios caiu para 6 dias**.

31. O Pagamento indevido pós óbito – efetuado nos casos de informações prestadas fora do prazo legal – caiu para R\$ 60.809,00 (redução de cerca de 98%). Já o pagamento indevido – mesmo cumprindo art. 68 da Lei n.º 8.212/91 (excluindo os enviados em 24 horas) – foi na ordem de R\$ 570.825,00. **Percebe-se que o Provimento n.º 009/2018 gerou uma economia aproximada de 2,4 milhões de reais em uma só competência. O pagamento indevido pós óbito reduziu cerca de 80%.**

32. Levando-se em conta que o INSS gera, em média, 13 competências com o pagamento de benefícios (com exceção do amparo social), e tomando-se por base a média encontrada no mês de novembro de 2018, **há um potencial de redução de prejuízo direto superior a 30 milhões de reais, por ano, só no Estado de Pernambuco.**

33. De fato, essa medida se revela consentânea com a presente realidade em que a informação flui instantânea, com a massificação do acesso à internet,

não se justificando a subsistência do extenso e vetusto prazo do art. 68 da Lei n.º 8.212/91, uma regra prevista há quase 30 anos, que já se evidencia ultrapassada e contrária a uma gestão eficaz dos recursos públicos.

34. Outrossim, houve uma sugestão pelo Centro Local da SJPE de aprimoramento da forma de cobrança da correção dos dados, **que é justamente franquear o acesso ao SIRC pela Corregedoria do TJPE**, situação essa já consolidada, a qual recebe, em tempo real, relação das serventias com relatórios de pendências, podendo, com eficiência, efetuar a cobrança do alinhamento das informações, sob pena de impor medidas correicionais, culminando na própria perda da titularidade da serventia.

35. Busca-se, portanto, a atuação em duas frentes específicas e claras, quais sejam, implementar a integração dos sistemas próprios dos cartórios com o SIRC, permitindo a fluidez da informação em tempo real, bem como automatizar os relatórios de falhas, com apoio das corregedorias dos Tribunais de Justiça, de modo a diminuir o tempo de resposta das serventias.

36. Sugeriu-se, ainda, a materialização de um projeto piloto, elegendo-se um cartório de Registro Civil de Recife/PE para atuar de forma integrada com o SIRC. Em havendo uma resposta positiva, a ferramenta utilizada poderá ser integrada nas demais serventias do Estado, com fundamental apoio da Corregedoria do TJPE.

37. Por fim, gestou-se o início de uma discussão importante, que é justamente a possibilidade de obstar os repasses do Fundo Especial de Registro Civil (FERC) para as serventias que apresentem pendências no SIRC.

38. O mencionado Fundo tem natureza compensatória, e já tem previsão em vários Estados, destinando-se a remunerar os Cartórios de Registro Civil pela emissão de atos gratuitos, como é o caso da certidão de óbito.

39. Partindo-se do princípio que a pendência no SIRC indica erro na elaboração da certidão de óbito (no caso da hipótese em liça), ou mesmo omissão de informações obrigatórias, afigura-se pertinente a suspensão do dito repasse – ainda que parcial – até resolução efetiva do problema.

ENCAMINHAMENTOS

40. A problemática descrita na presente Nota Técnica delinea cenário que não fica restrito ao âmbito do Estado de Pernambuco. De fato, em conformidade a informações colhidas junto ao INSS, no dia 1/10/2018, verificou-se, de forma preliminar, que já teriam sido apurados quase 92.000 casos de pagamentos indevidos realizados após o óbito do segurado, gerando prejuízo superior a 1,3 bilhões de reais, com baixa taxa de recuperabilidade (cerca de 18%).

41. Nessa conta, não resta computado prejuízo que se revela na movimentação da máquina estatal, seja a ocupação de servidores do INSS, AGU, da polícia federal, servidores e membros do MPF, servidores e membros da Justiça Federal, entre outros, quando se sabe da pouca ou nenhuma efetividade na recuperação dos recursos públicos despendidos irregularmente no pagamento indevido pós óbito de benefício previdenciário.

42. Vê-se, portanto, a necessidade de divulgação das implementações alcançadas pelo Centro de Inteligência da JFPE, com a essencial parceria da Corregedoria do TJPE, haja vista a importância do tema e o caráter nacional da problemática, acionando-se, para tanto, o Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal, foro adequado para implementação e aprofundamento das melhorias alcançadas em Pernambuco, quanto ao sistema de comunicação de óbitos.

43. Indica-se, outrossim, a necessidade de provocação do CNJ – caso o Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal entenda pertinente – com o intuito de efetuar uma melhoria do compartilhamento de dados das certidões de óbito pelos Cartórios de Registro Civil com o INSS, no âmbito das Corregedorias dos Tribunais de Justiça, mormente quanto à necessidade de integração dos sistemas informatizados das serventias com o SIRC, bem como a obrigação de constar informações básicas nas certidões de óbito, a exemplo do CPF.